

**多様な子ども・若者の意見を聴く在り方及び子どもの意見反映に関する
行政職員の理解・実践に向けたガイドライン作成のための調査研究
ガイドラインを検討するための有識者会議（第2回）議事要旨**

日時	2023年11月29日（水） 10:00~12:00
場所	Microsoft teams 会議
出席者	<p>（委員）</p> <p>掛川 亜季 弁護士</p> <p>片岡 一樹 尼崎市立ユース交流センター センター長</p> <p>郡司 日奈乃 千葉大学大学院人文公共学府 博士後期課程 人文公共学専攻公共学コース1年 千葉市子ども基本条例検討委員会 委員 一般社団法人 Spice 代表理事</p> <p>林 大介 浦和大学 社会学部 准教授</p> <p>吉岡 直 新潟市子ども未来部子ども政策課 係長（主幹）</p> <p>（子ども家庭庁）</p> <p>佐藤 勇輔 長官官房 総合政策担当参事官</p> <p>加藤 朱明子 長官官房 総合政策担当参事官付 子ども意見係 専門官</p> <p>西崎 萌 長官官房 総合政策担当参事官付 子ども意見係</p>
議事次第	<p>1. 開会</p> <p>2. 議事</p> <p style="padding-left: 20px;">(1) 行政職員向けガイドライン骨子案に対する意見</p> <p style="padding-left: 40px;">・アンケート</p> <p style="padding-left: 40px;">・ヒアリング</p> <p style="padding-left: 20px;">(2) 行政職員向けガイドライン素案</p> <p style="padding-left: 20px;">(3) 自由討議</p> <p>3. 今後の予定</p> <p>4. 閉会</p>
配布資料	<p>1. ガイドライン骨子案に対する意見</p> <p>2. ガイドライン素案</p>

1. 開会

2. 議事

事務局から資料について説明を行い、その上で参加委員による討論が行われた。主な意見と回答は以下の通り。
(順不同)

(1) 行政職員向けガイドライン骨子案に対する意見に関する質疑応答

<こどもと若者について>

- 今回の意見反映が「こども」と「若者」がひとくくりになっている。「子ども（18歳未満）」は意思決定の前段階の意見表明権という位置づけであるが、「若者（18歳以上）」は成熟した人格を持つ「大人」の発言として「子ども」とは違う取り扱いが必要である。一方で、「こども」を対象とするガイドラインでそれで書き分けようとすると分かりにくくなり、現場への説明も難しい。
- 今年8月に公表された「子どもの権利の主流化」に関する国連事務総長ガイダンスノートでは「子どもの固有の権利が明確な形で反映されるべきであって、「若者」など他の異なる集団に埋没させられるべきではない」とされている。大人と同等の投票権を持つ若者と、その権利を持たないこどもに対して同じ扱いをして、大人と同等の責任を求めることがあってはいけない。
 - 指摘の点は考慮すべきこととしては理解するが、こども家庭庁の表現として18歳以上と18歳未満で明確な書き分けをすることはこれまでしていない。こども基本法では「こども」を「心身の発達の過程にある者」と定義されているため、年齢で区切る考え方は難しい。ガイドライン上でも書き分けは難しいが、責任や配慮の違いについては記載する必要があると認識した。（こども家庭庁）
- 新潟市ではこどもから意見を直接聴く取組みを始めたばかりということもあり、小学生～中学生が取組みの主な対象になっている。若者についても対象に含めていく必要があると考えているが、学校経由で取組みやすいこともあり、現時点では「こども」は小中学生を主な対象としてスタートしている。
- ある地方自治体の若者会議の担当者にヒアリングを行った際、「（こども基本法を踏まえて）若い人の意見を聴かなくてはならないと考えているものの、意見を言えるのは高校生以上だろう」という発言があった。全国の地方自治体を対象にしたアンケートでも、意見を聴くことが想定される年齢について質問が多かった。「こども」が一定の幅のある年齢層を含むことは理屈として理解はされているものの、自治体によって意見を聴ける年齢について一定のイメージを持っているように感じた。ガイドラインでの書き分けは難しいかもしれないが、子ども・若者についてどのように書くべきかアドバイスをいただきたい。（事務局）
- 自分は若者の年齢だが、「こども」扱いされることに対して居心地の悪さは感じている。「こども」と聞くと18歳以下をイメージしてしまう。こども会議の場などでは「一応「こども」ということになっています」と自己紹介している。
- 対象が広い「こども」ではなく、敢えて「若者」として切り出してガイドラインに記載した方が良い場面はあるか。（事務局）
 - ガイドラインの表記では「こども・若者」と併記している。7歳の意見と25歳の意見を同じように扱うということではないということは書けるが、自治体としてはそれを受けて具体的にどうすれば良いのかを書いてほし

いと希望しているのか。意見を解釈するプロセスまでガイドラインで説明するのは難しい面がある。(こども家庭庁)

- ◇ 中野区では NPO 法人カタリバと協力して中高生向けの「ハイティーン会議¹」と若者向けの「若者会議²」と年齢帯を分けて意見表明の場を設けている。「こども」と「若者」で別々の場を設けるということは例になるか。
- ◇ 「若者」の意見を反映していれば「こども・若者」の意見を反映することになると思われることは避けるべきである。「小学生・中学生だから意見を言えない」という考え方には懐疑的で、意見 (views) を受け止めてくれる場があれば小学生・中学生でも意見を言えることはガイドラインで伝えるべきだ。大人が意見 (opinion) を言えないだろうと決めつけてしまうことで、こどもが意見を言えなくなっているという側面もある。小さいころから意見を言う習慣がないと市民参加が進まない。大人の市民参加が進んでいる自治体ほど、こどもの市民参加も進んでいるという調査結果もある。18 歳未満でも意見反映の機会が必要だということはぜひガイドラインに書き込んでほしい。
- 意見をどう反映するのか、「最善の利益」というが具体的にはどう判断するのかを明らかにしてほしいという要望があるということだが、「最善の利益」についてもこどもと若者で判断が変わることもあると思う。書き分けは難しいが、「最善の利益」についてはもっと解説が必要だと感じる。

<数字目標について>

- こども家庭庁が意見反映について定量目標を定めることも要望されているが、目標値を定めることは難しいだろう。数字が一人歩きしてしまい、こどもが無理やり参加させられる、ということが起きないように配慮が必要である。一方で、様々な施策に対してこどもの意見を聴く機会が設けられているかどうかについて、施策の範囲として 100%カバーされているか、という把握の仕方はあり得る。
- こどもが大人の中にぼつんと混じっても発言することは難しい。ある地方自治体では委員 25 人中こども委員が 2 人で話しぶらいという話があったが、1 割未満ではマイノリティになってしまう。最低限 2~3 割はいた方がよい。そのような数字目標はガイドラインに入れた方がよいのではないか。

<その他>

- 保護者の意見をこどもの意見の代弁として扱うことについては留意が必要である。こどもの代わりに意見を言っているように見えて親の意見であることがある。この点についてガイドラインでも説明したほうがよい。

(2) 行政職員向けガイドライン素案について

<定義>

- 全国の地方自治体を対象にしたアンケートでも「こども」を定義してほしいという要望があったように、ガイドラインの中で「こども」は何を指している、「こども・若者」と併記する時は何を意味するのかはしっかりと説明した方がよい。(掛川)
- 「こども」表記と「こども・若者」表記が混在しているので、用法について明確にした方がよい。
- ガイドライン内の表記については、本来的には「こども」で全て包含するのだが、分かりやすさのために「こども・若

¹ <https://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/kosodate/wakamonoshien/highteenkaigi.html>

² <https://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/kosodate/wakamonoshien/wakamonokaigi.html>

者」という表現している。考え方としては「子ども」で包含するということには変わらないが、「子ども・若者」と表記しないと伝えたい人に伝わらないのではないか、という議論があり、今の表現になった。（子ども家庭庁）

- 「子どもや若者」という書き方だと、子どもか若者のどちらか一方で良いという印象を受ける。「子ども及び若者」という書きの方が、両方必要だという受け止めをもらえるのではないかと。
 - 「子どもや若者」だと、まずは「子ども」を対象とする取組みから始めれば良い、という捉え方もできる。新潟市でも、今後若者を対象とした取組みを増やしていく必要があると認識はしているものの、今は「子ども」を対象とした取組みしかできていない。「子どもや若者」という書きぶりの方がありがたい。
 - 当事者である若者の立場からすると、「子どもや若者」という表現の方が、若者も入っているんだというポジティブな受け止め方ができる。「子ども」か「若者」かどちらか、というよりも、どちらの意見も聴く必要があるのでということを伝えられると良い。尼崎市のユースカウンスルも「14歳～29歳」までとなっている。

<意見反映の意義>

- 「意見を聴いて反映する意義」という部分で、施策や法律で決まっているからということも大事だが、意見を聴くことが子どもの自己肯定感・自己有用感に有効だということを、教育委員会と連携しながら取組みを行う中で実体験として感じており、明記してほしい。また、子ども部署以外との連携というテーマにも繋がるが、教育委員会は子どもの育ちの観点を重視するので、意見表明が子どもたちの成長に良い効果をもたらすことを行政から打ち出せると学校と連携しやすくなるのではないかと。新潟市で小学校・中学校で意見表明の取組みをしていると、「他の子どもの声が聴けて良かった」という反響が子どもたちから非常に多く寄せられる。
- やらなくて良い範囲を探している消極的な自治体が多いことも考えられる。日本でもいよいよ本腰を入れて子どもの意見反映に取り組む時が来ており、逃げている場合ではないということをもっと広める必要がある。ライツ・ベース・アプローチに基づき、「子どもにも権利がある」ということをガイドラインで前面に押し出しても良いのではないかと。国際的に見れば新しい取組みではないが日本では取り組めていなかったのだという点についてある程度の紙幅を割いて紹介してほしい。
- 民主主義を担う市民を育成したいから子ども・若者参加を進めるというよりも、そもそも民主主義は市民が参加して作っていくものだという説明が前提として必要かもしれない。
- 意見反映に取り組む意義の説明は重要である。意見の反映を重視すると生徒会などのアクティブな子どもの参加に偏る恐れがあり、子どもの参加を重視するとパフォーマンス的な参加に偏る恐れがある。どちらに偏るのではなく、バランスが重要なのだという点に触れてほしい。

<子どもに関する条例>

- 新潟市では子ども条例というバックボーンがあったことで子どもの意見聴取の取組みが進んでいる。
 - 条例については子ども・若者の意見を聴くにあたって、様々な自治体から条例があった方が予算を取りやすく、議会説明もしやすいため、子どもの意見反映を進めやすいと聞いている。条例についてガイドラインで言及してほしい。
 - ◇ 子ども条例の策定状況のアンケート結果を紹介すると、都道府県で3割、市区町村では数%の策定状況で、逆にネガティブなメッセージになってしまう可能性がある。
 - 条例について取り上げると、「条例だけ作れば良い」と思われかねないのではないかと懸念していた。現場の印象としては、そのリスクよりも、施策を実現しやすくなるというメリットが上回るということか。（事務局）

- 新潟市では議員立法で条例ができた。条例があると市としては予算を付ける明確な根拠ができるので、施策化にあたっては進めやすい。一方で、こども基本法が施行され、子どもの意見聴取が義務付けられたことで、各自治体で条例を制定せずとも、その根拠がはっきりしたとも言える。条例を制定しないと、意見聴取が進まないとなつては本末転倒である。
- ある地方自治体ではこどもの権利条例を作ることが決まり、そのための部署が設立され、条例制定に向けてこどもの意見聴取を始めていた。意見反映に新しく取り組もうとする時の始め方の一つとして条例がある、という紹介はできるかもしれない。（事務局）
- ある自治体では行政として根拠がないと予算が付けづらいと言われていたのが、こども家庭庁の方針やこども基本法により、条例がなくてもそれを根拠にできるようになったと聞いた。条例について強調しすぎないほうが良いかもしれない。
- こども条例の有無と自治体での意見反映の取組状況のクロス集計をしてみて、条例があった方が意見反映に取り組んでいる割合も高いという結果が出ればポジティブな根拠となる。

<相談先>

- 有識者一覧をガイドラインに記載する予定はあるのか。総務省の主権者教育アドバイザー制度³でアドバイザーの名簿を公開して自治体に派遣していたり、文部科学省で起業家教育推進大使⁴を任命して自治体に派遣している事例がある。名簿があると相談しやすくなるのでぜひ作ってほしい。
 - 文部科学省で消費者教育アドバイザー⁵を任命して自治体に派遣している事例もある。
 - 自治体からも誰に相談したら良いか分からないので相談先のリストがほしいという要望は受けているが、こども家庭庁との議論で、ガイドライン上で個別の団体名を出すのは難しいということになっている。（事務局）
 - 自治体が取り組む時の相談先としてリストがほしいということだと理解した。こども家庭庁がアドバイザーや大使として委嘱を行い、そのリストを示したり、派遣したりすることは将来的にできるかもしれない。今のこども家庭庁の取組みにはないが、新しい取組みのアイデアとして考えていきたい。（こども家庭庁）

<自治体間連携>

- 全ての自治体でそれぞれ取り組む必要があるということは理解するものの、小さい自治体から自治体間で連携して取り組んだり、県と基礎自治体で役割分担して効率的に取り組むことができないかという意見をもらっている。（事務局）
 - 新潟県では来年度のこども条例施行に向けて保育園の保護者を集めた意見聴取をしているが、「あっちでもこっちでも意見聴取となると参加するこどもが大変ではないか」という指摘も受けている。新潟市として県との連携を今後検討しても良いかもしれない。近隣自治体との連携については、隣の市町の施策と一緒に考えるということはあまりイメージづらい。
 - 1小1中ぐらいの規模の自治体の方がフットワーク軽くこども意見反映に取り組めるのではないかと予想していたが、自治体アンケートの結果を見ると実態は逆のようだ。何がハードルになっているのか。
 - 予算や人的リソースで取組みが難しいということのようだ。（事務局）

³ https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/senkyo/education_adviser/index.html

⁴ https://www.mext.go.jp/a_menu/shinkou/sangaku/mext_00009.html

⁵ https://www.mext.go.jp/a_menu/ikusei/syouthisha/detail/_icsFiles/afieldfile/2019/07/02/1339570_01.pdf

- ◇ 現在こども家庭庁のいけんひろばで様々なテーマで意見を聴いているが、登録者の居住地情報を取得している。その結果を個別の自治体にフィードバックできると良いのではないか。
- ◇ 千葉では郡域が行政区画の考えとして利用されているが、それぐらいの規模だと連携もしやすいかもしれない。
- まちづくりのテーマなどは全国的に共通する内容だと思うが、そのようなテーマについては国や県単位で調査して基礎自治体に結果を共有すれば、基礎自治体がアンケート項目から考えずに済んで負担感が減るのではないか。
- 地方だと複数の市町村間で教育委員会共同設置するケースもある。そのような自治体であれば複数自治体での取組みや連携もしやすいかもしれない。
- 小規模の自治体の取組み状況についてもアンケート結果があるため、小規模でも意見反映を行っているところはやっている、ということを示せるのではないか。小規模自治体では行政職員向けの研修の実施率も低いが、複数自治体合同で職員研修を行う事例があるので、そういった取組みから始めても良いのではないか。

<予算>

- 予算の項目のチェックポイントとして何を書いたら良いかアドバイスをいただきたい。（事務局）
 - 予算にどこまで含めるのかの考え方も自治体によって様々ではないか。
 - 予算額についてはアンケートで調査しているが、人件費を含めているところと事業費だけのところが混在していると思われる。（事務局）
 - 具体の数字を示さずに、こども・若者の意見反映に取り組むにあたって必要となる可能性がある費目をリストアップしてはどうか。ファシリテーターへの委託費や参加者への謝金・交通費、場を和やかにするためのお菓子など、想定される費目は様々にある。
 - ◇ 予算の項目が分かると具体的な施策についてもイメージしやすくなる。若者団体に会場利用料を補助するということも考えられる。子ども意見表明支援員（アドボケイト）の人件費も分かれば知りたい。
 - ◇ 予算についてこそ既存の取組みについてこども・若者に意見を求めてはどうか。交通費は出してほしいなど、いろいろな意見が出る可能性がある。それをチェックリストにしても良いと思う。
 - ◇ アンケート調査の分析を業者に依頼すれば委託費用が発生する。また、オンラインでアンケートを取れば郵送費はかからないが、オンラインアンケートの設計を業者に委託すると費用がかかる、というケースもある。
 - ◇ アンケートでは新潟市はおそらく予算を0円と回答していると思う。中学生による意見交換会はオンラインで実施しているので予算を計上していない。自治体によって予算の考え方は様々だと考えられるので、費目を例示するのは良い考えだと思う。
 - 既存の事業の一部にこどもから意見を聴く取組みを含めることで、新しく予算を用意しなくても済む可能性がある。そういった工夫ができることを示してはどうか。また、意見を聴く取組みのための予算と聴いた意見を反映して実施する事業予算は別に考える必要がある。

<参考資料>

- 乳幼児については自治体が悩むと思うので「子どもの権利委員会一般的意見7号（乳幼児期における子どもの権利の実施）⁶」を参考文献に加えてはどうか。

（3）自由討議

- ガイドラインは2月の検討会で最後に確認して3月に公開するのか。
 - 2月中にこども家庭庁に提出するが、こども家庭庁としての公開はその後になる。（事務局）
 - 事業者から受け取ったあと、こども家庭庁のクレジットとして公開するための内部の調整が必要になる。年度内に公開したいが来年度になってしまうかもしれない。来年度に自治体で施策を検討する時に使ってもらえるようにしたいと思っている。（こども家庭庁）
- こども家庭庁からガイドラインを公開する時に説明会の開催は検討されているか。
 - ガイドラインを出すからには使ってほしいと思っている。まだ具体的に予定していないが説明会のようなものはぜひ開催したいし、するべきだと考えている。（こども家庭庁）
- ガイドライン作成に携わった一員として、ガイドラインに直接反映されなかった意見をどこかで表明する余地があるか検討してほしい。
- 地方自治体が実施する「子どもの意見表明等支援事業」に対しては国の補助が出ている。同様に、こども・若者から意見を聴くことについても国が補助する予定はあるか。
 - 加藤大臣から発表があった通り「こども・若者意見反映サポート事業」を立ち上げた。補助事業ではないが、こどもからの意見聴取をやりたいが方法が分からない自治体からの依頼を受けて、ファシリテーターとこども家庭庁の職員を派遣しサポートするというものである。補助金については今後議論になると思うが、補助金という形が良いのか、ということも考える必要がある。（こども家庭庁）
 - 「こども・若者意見反映サポート事業」では、自治体は、ファシリテーターとこども家庭庁の職員の派遣を無償で利用できるのか。
 - ◇ 意見聴取の場を用意するための会場費などは当然必要だが、ファシリテーターとこども家庭庁の職員の派遣自体は自治体は無償で利用できる。伴走型で手間がかかるので、広く数を増やせる性質の事業ではないが、そこで好事例を作ってゆくゆくは横展開してもらいたいと考えている。（こども家庭庁）
 - ◇ サポート事業を使えることはガイドラインで紹介してほしい。

3. 今後の予定

事務局から今後の予定について連絡を行った。

4. 閉会

以上

⁶ https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/child_gc_ja_07.pdf